Lấy ý kiến về dự thảo Hiến pháp

Đặng Minh Tuấn

Lấy ý kiến nhân dân về dự thảo Hiến pháp được hiểu là việc các cơ quan có thẩm quyền tổ chức tham vấn nhân dân về dự thảo Hiến pháp, đồng thời cũng là một giai đoạn trong việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Giai đoạn này không phải chỉ được thực hiện một lần, mà có thể lập đi, lập lại nhiều lần trong quá trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Giai đoạn lấy ý kiến nhân dân kết thúc khi các ý kiến được tiếp nhận để chỉnh sửa dự thảo Hiến pháp theo ý chí, nguyện vọng của nhân dân hoặc sau cuộc bỏ phiếu trưng cầu dân ý dự thảo Hiến pháp. Giá trị của việc lấy ý kiến nhân dân thường có giá trị tham khảo giúp cho các cơ quan có thẩm quyền tiếp nhận những đóng góp, ý kiến của nhân dân về dự thảo, nhưng cũng có thể có giá trị pháp lý trực tiếp thông qua quy trình trưng cầu dân ý về Hiến pháp.**1. Sự cần thiết của việc lấy ý kiến nhân dân về dự thảo Hiến pháp**Việc lấy ý kiến nhân dân về dự thảo Hiến pháp có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, xuất phát từ những lý do cơ bản sau đây:

– Hiến pháp là bản khế ước xã hội của nhân dân

Hiến pháp là đạo luật về chủ quyền nhân dân. Hiến pháp khẳng định nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, hay nói cách khác quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân, do nhân dân trao cho và để phục vụ lợi ích và nguyện vọng của nhân dân.

Quan niệm Hiến pháp là bản khế ước của nhân dân, thì việc xây dựng, soạn thảo Hiến pháp phải có sự tham gia đầy đủ và đông đảo của nhân dân nhằm đảo bảo chủ quyền nhân dân. Nhân dân có quyền tranh luận, trao đổi, bày tỏ quan điểm, đánh giá về các vấn đề hiến pháp; và quan trọng hơn, những ý kiến, quan điểm của họ được lắng nghe. Mặc dù những điều kiện trên phụ thuộc rất nhiều vào hoàn cảnh thực tế[1], nhưng sự tham gia của nhân dân trong việc làm Hiến pháp cho phép nâng cao tính trung thực của các đánh giá Hiến pháp, từ đó có những quy định Hiến pháp phù hợp với ý chí, nguyện vọng của nhân dân.

– Một quy trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp quan trọng

Về mặt lý thuyết, việc nhân dân trực tiếp góp ý xây dựng Hiến pháp sẽ phản ánh rõ ràng nhất chủ quyền nhân dân. Tuy nhiên, hình thức dân chủ trực tiếp này khó thực hiện xuất phát từ những điều kiện khách quan, do đó nhân dân thường chỉ tham gia ở những mức độ khác nhau vào quy trình làm Hiến pháp. Thực tế, việc soạn thảo Hiến pháp thường được trao cho các cơ quan chuyên môn như Ủy ban Hiến pháp, việc thảo luận và thông qua được thực hiện ở Nghị viện/Quốc hội. Việc ủy quyền này một mặt phản ánh hình thức dân chủ đại diện, mặt khác đảm bảo tính chuyên môn, tập trung trong việc soạn thảo, thông qua Hiến pháp. Tuy vậy, ở nhiều nước, quy trình này khá khép kín, chỉ là công việc của các cơ quan nhà nước. Do vậy, các cơ quan nhà nước khó thực thi việc đảm bảo quyền và lợi ích của nhân dân.

Để giám sát các quy trình soạn thảo Hiến pháp được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước, đảm bảo cho quy trình làm Hiến pháp ngày càng dân chủ, Hiến pháp nhiều nước quy định nhiều hình thức nâng cao sự tham gia của nhân dân trong quá trình soạn thảo Hiến pháp, trong đó rất coi trọng việc lấy ý kiến nhân dân về dự thảo Hiến pháp. Việc lấy ý kiến có thể có giá trị trực tiếp (trưng cầu dân ý) hoặc giá trị tham khảo. Lấy ý kiến nhân dân phản ánh rất rõ quyền tham gia của nhân dân trong các hoạt động của nhà nước, đặc biệt trong quy trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Quá trình tương tác giữa dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp; giữa nhà nước và nhân dân; giữa chuyên môn và dân chủ làm cho Hiến pháp một mặt thể hiện sự chuyên môn/chuyên nghiệp, mặt khác thể hiện sự dân chủ.

Hơn nữa, việc tham vấn nhân dân về dự thảo hiến pháp *cho phép các cơ quan nhà nước có thẩm quyền (Ủy ban Hiến pháp, Nghị viện) có thể thấy được các vấn đề của người dân, tìm hiểu và tiếp nhận các thông tin, ý kiến hình thành từ cơ sở, cộng đồng xã hội và người dân. Mặt khác,* những hoạt động này cũng giúp *tạo ra sự hiểu biết và đồng thuận của người dân về Hiến pháp* – Một tiêu chí đánh giá quan trọng của một Hiến pháp thành công. Sự tham gia này có giá trị lâu dài sau khi Hiến pháp ra đời, bởi vì sự thực thi Hiến pháp chỉ có giá trị khi người dân hiểu biết, chấp nhận và sử dụng nó. Do vậy, trách nhiệm của các Ủy ban hiến pháp là phải công bố rộng rãi Dự thảo Hiến pháp để tham vấn các ý kiến của nhân dân về dự thảo Hiến pháp, đặc biệt là trước khi trình lên Quốc hội.

Tiếp nữa, thực tế một số nước đã chỉ ra rằng các ủy ban sửa đổi Hiến pháp không thể giải quyết (do không đồng thuận/vấn đề khách quan phức tạp…). Trong trường hợp này, cần phải tham vấn nhân dân. Ví dụ như ở Uganda, khi mà nhiều vấn đề không thể tìm tiếng nói chung, Hội đồng hiến pháp đã quyết định đưa các vấn đề này để tham vấn nhân dân bằng các phương pháp thống kê. Họ đã quyết định theo các ý kiến đa số trong các bản dự thảo tiếp theo nhằm giải quyết các xung đột đã nảy sinh.

Ở Việt Nam, trong lần sửa đổi Hiến pháp lần này, *việc lấy ý kiến nhân dân còn có tầm quan trọng hơn trong bối cảnh mà nhân dân chưa thực sự được tham vấn một cách đầy đủ và rộng rãi về các vấn đề hiến pháp trước khi có dự thảo Hiến pháp.* Thực tế, nhiều cuộc đánh giá tổng kết Hiến pháp 1992 đã được thực hiện, nhưng chủ yếu khép kín trong hệ thống chính trị. Các tổ chức xã hội dân sự, báo chí và nhân dân ít có không gian để đóng góp cho các cơ quan nhà nước về các vấn đề Hiến pháp mà họ quan tâm. Điều này là khá lạ lẫm so với quy trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp của nhiều nước, trong đó nhân dân tham gia đóng góp về các vấn đề Hiến pháp từ trước khi có dự thảo[2]. Nam Phi là một điển hình mẫu mực: Trong giai đoạn một năm, việc tổ chức lấy ý kiến công chúng về các vấn đề Hiến pháp được thực hiện. Đến cuối giai đoạn một (tháng 12/1995), Hội đồng đã đưa ra bản dự thảo Hiến pháp. Giai đoạn hai ngắn hơn, đến tháng 1/1996 đã có khoảng 4,5 triệu bản dự thảo Hiến pháp được phân phát với các điều khoản giải thích. 250.000 bản đóng góp ý kiến về dự thảo Hiến pháp đã được tiếp nhận và được biên tập thành các báo cáo chuyên đề gửi cho Hội đồng. Ở giai đoạn cuối cùng, bản dự thảo đã được sửa đổi và sau đó được Hội đồng bỏ phiếu thông qua vào tháng 10/1996[3]. Hiến Pháp Thái Lan 1997 thành công phần lớn nhờ vào quy trình sửa đổi Hiến pháp 2 giai đoạn: Tham vấn rộng rãi và thực chất người dân trước và sau khi có dự thảo Hiến pháp.

2. Đa dạng hóa các hình thức lấy ý kiến nhân dân

Với vai trò, ý nghĩa quan trọng của sự tham gia của nhân dân vào quá trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, việc lấy ý kiến nhân dân về dự thảo Hiến pháp được thực hiện thông qua nhiều hình thức đa dạng khác nhau. Thực tiễn đã chứng minh cần phải tối đa các hình thức lấy ý kiến nhân dân.

Các đại hội toàn quốc

Để bảo đảm sự tham gia nhiều hơn của các tầng lớp khác nhau trong xã hội, các đại hội toàn quốc được lựa chọn để đánh giá và tham gia vào quá trình cải cách Hiến pháp. Các hội nghị này thường có số lượng thành viên rất lớn đại diện cho các đảng phái, cơ quan nhà nước, các nhóm lợi ích, các tổ chức xã hội và tổ chức phi chính phủ. Số lượng có thể từ vài trăm đến vài nghìn người. Các hội nghị này có thể thành lập các uỷ ban, hội đồng để trực tiếp đánh giá các vấn đề chuyên môn để trình và tư vấn cho hội nghị.

Các hội nghị quốc gia đóng vai trò quan trọng trong việc đánh giá các vấn đề Hiến pháp, tham gia vào quá trình soạn dự thảo Hiến pháp cũng như đóng góp ý kiến cho các dự thảo được chuẩn bị. Vai trò, mức độ tham gia của các hội nghị quốc gia là khác nhau tùy thuộc nhiều vào môi trường, mức độ dân chủ của từng quốc gia.

Ưu diểm của hình thức này là tính mở và đông đảo của các thành viên tham gia hội nghị. Tuy nhiên, các hội nghị quốc gia phù hợp hơn trong việc tổ chức để đánh giá các vấn đề cần phải sửa đổi trong Hiến pháp, xác lập các nguyên tắc nền tảng tạo cơ sở để (tự mình hoặc cho các cơ quan khác) soạn thảo hiến pháp. Trong một số trường hợp, các hội nghị cũng có thể góp ý các dự thảo (trường hợp do các cơ quan hẹp hơn chuẩn bị, như ủy ban dự thảo hiến pháp).

Dù không bàn trực tiếp về lập hiến, Quốc dân đại hội Tân Trào (8/1945) có vai trò tương tự trong việc bàn bạc và quyết định các vấn đề vận mệnh của Việt Nam. Tháng 10/1944, Hồ Chí Minh đã gửi thư cho quốc dân đồng bào, thông báo chủ trương triệu tập Đại hội đại biểu quốc dân để thành lập một cơ cấu đại biểu cho sự chân thành đoàn kết và hành động nhất trí của toàn thể quốc dân ta để tạo nên sức mạnh dân tộc bên trong và tranh thủ ngoại viện của quốc tế nhằm chớp thời cơ thuận lợi thực hiện cho được mục tiêu độc lập, tự do. Cơ cấu tổ chức đó "phải do một cuộc toàn dân đại biểu Đại hội gồm tất cả các đảng phái cách mệnh và các đoàn thể ái quốc trong nước bầu cử ra. Một cơ cấu như thế mới đủ lực lượng và oai tín, trong thì lãnh đạo công việc cứu quốc, kiến quốc, ngoài thì giao thiệp với các hữu bang[4]. Trong hệ thống chính trị Việt Nam, Mặt trận tổ quốc được cho là một tổ chức đại diện rộng rãi nhất của các tầng lớp, giai cấp trong xã hội, tuy nhiên vai trò thực tế của tổ chức này trong việc quyết định các vấn đề trọng đại lại khá hình thức. Ngoài ra, chưa có một đại hội toàn quốc nào được tổ chức với mục đích để quyết định các vấn đề Hiến pháp cũng như góp ý cho các dự thảo Hiến pháp.

Các cuộc tranh luận bàn tròn

Để có những đánh giá Hiến pháp một cách hữu hiệu nhất, nhiều nước (như các nước Đông Âu, Tây Ban Nha, Nam Phi, Benin) coi trọng việc tổ chức các cuộc tranh luận bàn tròn giữa các nhân vật chủ chốt như các đảng phái, các nhà hoạt động xã hội và các nhà

cải cách (các nhà nghiên cứu, luật học…). Hình thức này được sử dụng đối với cả trước (phổ biến hơn, nhằm xác lập các nguyên tắc nền tảng của hiến pháp sửa đổi) và sau khi có dự thảo hiến pháp. Ưu điểm của hình thức này là khả năng tạo ra sự đồng thuận trong một thảo luận nhỏ, đại diện của các đảng phái, tầng lớp, giai cấp. Hạn chế của nó là các cuộc họp thường được tổ chức kín và hay bị chi phối bởi các đảng phái, lực lượng chính trị lớn mạnh.

Cuộc tranh luận bàn tròn phản ánh quan niệm đa chiều, đối lập trong các nền dân chủ hiện nay. Tuy nhiên, hệ thống chính trị Việt Nam không tạo điều kiện cho sự ra đời của các cuộc tranh luận tương tự giữa các đại diện của mọi tầng lớp, giai cấp, tổ chức trong xã hội. Những cuộc thảo luận chính trị thực tế diễn ra ở các hội nghị cấp cao của Đảng. Trong các lần sửa đổi Hiến pháp, Ủy ban Hiến pháp thường lấy ý kiến từ các chủ thể khác nhau, bao gồm các cơ quan Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị-xã hội và người dân.

Tham vấn người dân ở địa phương

Đây là một hình thức rất phổ biến để lấy ý kiến nhân dân về dự thảo Hiến pháp. Các hoạt động này cho phép người dân trên toàn quốc, đại diện cho các địa phương, cộng đồng dân cư khác nhau, cho phép những người dân bình thường ở các tầng lớp, giai cấp khác nhau (nông dân, công nhân, trí thức…) có thể góp ý cho dự thảo Hiến pháp. Các cuộc tham vấn (public hearings) rất mở cho phép những người tham dự được bày tỏ các vấn đề liên quan đến dự thảo Hiến pháp. Chính từ những cuộc tham vấn ở địa phương, các cơ quan nhà nước mới có cơ hội để lấy được đầy đủ và chân thực các ý kiến của người dân. Cũng chính từ đây, các vấn đề từ gốc dễ của nhân dân được nêu ra để hoàn chỉnh các dự thảo Hiến pháp sao cho phù hợp.

Ở Việt Nam, có thể khẳng định việc lấy ý kiến người dân ở khắp các vùng miền về dự thảo Hiến pháp đã được sử dụng trong các lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Tuy nhiên, hình thức này không đóng vai trò quan trọng trong quy trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp Việt Nam xuất phát từ những lý do cơ bản sau: Thực chất, các dự thảo Hiến pháp khi đã được đem ra lấy ý kiến nhân dân thì hầu như đã được quyết định và rất khó thay đổi. Điều này khiến những cơ quan nhà nước tổ chức qua loa việc lấy ý kiến, trong khi người dân thì thơ ơ với việc đóng góp cho dự thảo với tâm lý “mọi chuyện đã an bài”. Ngoài ra, phương pháp lấy ý kiến nhân dân không đem lại hiệu quả thiết thực[5].

Tham vấn các tổ chức xã hội dân sự

Các tổ chức xã hội dân sự đại diện cho tiếng nói gần gũi và thực chất nhất của người dân liên quan trực tiếp đến các quyền và lợi ích của họ. Từng người dân và các tổ chức xã hội dân sự đại diện, liên kết và hỗ trợ họ trong việc nói lên tiếng nói, bảo vệ quyền lợi của người dân và xã hội. Hình thức này có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc góp ý, đặc biệt là phản biện dự thảo hiến pháp khi mà các tổ chức xã hội dân sự có vị trí độc lập, mạnh mẽ và phản biện. Mức độ tham gia phản biện của các tổ chức xã hội dân sự phản ánh mức độ quan trọng về vai trò sự tham gia của người dân đối với các dự thảo Hiến pháp. Ở Đông Timor, trong quá trình soạn thảo Hiến pháp (2001-2002), sự thiếu vắng của các đại diện của các tổ chức xã hội dân sự trong việc đóng góp nhiều vào các

dự thảo Hiến pháp là một hạn chế cơ bản trong quy trình soạn thảo Hiến pháp nước này. Trong khi đó, ở Nam Phi, một hình mẫu điển hình về sự thúc đẩy nhân dân tham gia vào quá trình sửa đổi Hiến pháp (1994-1995), một cơ quan liên lạc công chúng đã làm việc với hàng trăm tổ chức xã hội dân sự trong suốt quá trình soạn thảo Hiến pháp[6].

Xã hội dân sự ở ta khá yếu cả về số lượng lẫn chất lượng. Mặt trận tổ quốc mang nhiều tính chất nhà nước, trong khi các tổ chức xã hội dân sự còn ít và yếu về tổ chức và hoạt động. Trong các lần sửa đổi, bổ sung Hiến pháp Việt Nam trong lịch sử, không thấy có tài liệu nào nói về vai trò của các tổ chức xã hội dân sự trong việc đóng góp vào việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp.

Tham vấn thông qua báo chí

Ngày nay, báo chí trở thành một kênh thông tin cực kỳ quan trọng, góp phần đắc lực vào việc phản ánh và phản biện xã hội. Thông qua báo chí, người dân thực hiện quyền giám sát các hoạt động của các cơ quan nhà nước. Báo chí giúp cho người dân có khả năng tham gia dễ dàng và hiệu quả hơn vào công việc của nhà nước. Trong quá trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp, báo chí giúp tạo môi trường cho người dân đóng góp ý kiến về việc sửa đổi Hiến pháp, trong đó tất nhiên bao gồm các dự thảo Hiến pháp. Khi báo chí và xã hội dân sự có tự do, người dân cảm thấy họ được thông tin một cách đầy đủ về việc sửa đổi Hiến pháp, về các dự thảo đang được chuẩn bị và họ có nhiều cách để nói lên tiếng nói của họ. Ngược lại, sự kiểm soát báo chí bởi các lực lượng chính trị sẽ làm cho báo chi đóng vai trò mờ nhạt trong việc đóng góp vào các sửa đổi Hiến pháp.

Với sự phát triển của khoa học công nghệ, chúng ta có nhiều cơ hội để lấy ý kiến người dân: Tạo website chính thức về quá trình sửa đổi Hiến pháp, trong đó có việc lấy ý kiến về dự thảo Hiến pháp; xây dựng các kênh truyền hình thực tế; đài phát thanh; các tờ báo chuyên đề, tin tức; chia sẻ trên facebook…

Ví dụ điển hình ở Nam Phi: Cơ quan liên lạc với công chúng sử dụng báo chí như một kênh quan trọng để giáo dục và tham vấn người dân về các vấn đề Hiến pháp thông qua việc sử dụng các áp phích, sách giới thiệu, và Tờ tin Hiến pháp ra hai tuần một số có tên gọi: “Nói chuyện Hiến pháp” (160.000 bản tin được phát hàng tuần), sổ tay, truyện tranh và website chính thức (được xây dựng bởi trường Đại học Cape Town). Một chương trình truyền hình hàng tuần được thực hiện để thúc đẩy những tranh luận về các vấn đề Hiến pháp, thí dụ như về hình phạt tử hình. Chương trình phát thanh một giờ được phát tám thứ tiếng và được tiếp sóng đến mười triệu người dân Nam Phi hàng tuần[7].

Trưng cầu dân ý

Trưng cầu dân ý (phúc quyết toàn dân) dự thảo Hiến pháp là việc người dân trực tiếp quyết định giá trị pháp lý của dự thảo Hiến pháp đã được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua. Hiến pháp chỉ có giá trị khi được quá nửa số người dân tham gia cuộc trưng cầu dân ý đồng ý thông qua. Đây có thể nói là hình thức tham vấn trực tiếp và mạnh mẽ nhất: Trao cho nhân dân quyền đồng ý hay không đồng ý dự thảo Hiến pháp. Trưng cầu dân ý về sửa đổi Hiến pháp thể hiện rõ tư tưởng về chủ quyền nhân dân. Như vậy, trưng cầu dân ý là một hình thức đặc thù của việc lấy ý kiến nhân dân. Các hình thức tham vấn nhân dân về dự thảo Hiến pháp chỉ có giá trị tham khảo cho các cơ quan

nhà nước có thẩm quyền ra các quyết định có giá trị pháp lý, trong khi trưng cầu dân ý về dự thảo Hiến pháp cho phép người dân trực tiếp quyết định đồng ý hay không đồng ý các dự thảo Hiến pháp. Trưng cầu ý dân là một chế định Hiến pháp tồn tại trong nhiều hệ thống chính trị khác nhau ở các châu lục. Cho đến nay đã có 101 nước trên tổng số 190 nước có quy định về trưng cầu ý dân/phúc quyết[8].

Xét một tổng quát, lấy ý kiến nhân dân về dự thảo Hiến pháp được thực hiện bằng nhiều hình thức khác nhau, là một giai đoạn quan trọng trong việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Có thể kể một số ví dụ điển hình thành công của việc lấy ý kiến nhân dân về sửa đổi Hiến pháp: Ở Uganda, việc lấy ý kiến nhân dân về dự thảo Hiến pháp là một giai đoạn quan trọng trong việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp của quốc gia này. Ủy ban sửa đổi Hiến pháp đã nhận được khoảng 43.000 các văn bản góp ý về sửa đổi Hiến pháp. Ngoài ra, người dân còn được tham vấn về các nội dung dự thảo còn gây tranh cãi thông qua các phân tích điều tra xã hội học[9].

3. Các phương pháp hiệu quả lấy ý kiến nhân dân

– Xây dựng chương trình lấy ý kiến

Đây là một giai đoạn quan trọng, nhưng cũng rất phức tạp trong việc tổ chức lấy ý kiến nhằm đảm bảo dân chủ và hiệu quả. Do vậy, cần phải xây dựng chương trình định ra kế hoạch cụ thể của việc lấy ý kiến nhân dân. Các nội dung cơ bản của chương trình cần phải được nêu rõ bao gồm: Các thời hạn trong từng giai đoạn; nhiệm vụ; thành lập các cơ quan phụ trách (chức năng, vai trò); Đối tượng tham vấn; Phạm vi, nội dung, phương pháp tham vấn; tiếp nhận, đánh giá, tiếp thu và phản hồi các ý kiến tham vấn… Kinh nghiệm cho thấy công việc chuẩn bị lấy ý kiến cần phải được đầu tư kỹ càng và có trách nhiệm thì mới đem lại hiệu quả. Chương trình tham vấn công chúng về Hiến pháp ở Nam Phi được lên kế hoạch cẩn thận, có sự đánh giá tác động thí điểm trong một khoảng thời gian trước khi đưa ra áp dụng trên toàn quốc; trong khi quá trình này ở Đông Timor và Afganistan được thực hiện vội vàng và cẩu thả. Những quá trình chuẩn bị trên có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả của quá trình tham vấn người dân[10].

– Thời gian phải đủ để lấy ý kiến

Nhân dân cần có đủ thời gian để có thể tham vấn một cách có hiệu quả. Thời gian ngắn quá không cho phép nhân dân có khả năng nhận thức, đánh giá các vấn đề trong dự thảo hiến pháp. Thời gian càng dài càng giúp cho nhân dân có cơ hội đưa ra các ý kiến về dự thảo. Ví dụ thực tế: Ở Đông Timo, Hội đồng Hiến pháp thường xuyên tổ chức các buổi họp báo về các dự thảo Hiến pháp, đồng thời tổ chức 10 ngày tham vấn công chúng về các vấn đề chủ yếu của dự thảo. Nhưng giai đoạn thẩm vấn này quá ngắn đã không cho phép Hội đồng Hiến pháp tiếp cận đầy đủ các nhóm xã hội, hoặc không cho phép các nhóm này đủ cơ hội thích hợp để tham gia góp ý cho các dự thảo. Ở một phương diện khác tại Afganistan, mặc dù thu nhận được rất nhiều ý kiến phản hồi của nhân dân, Hội đồng Hiến pháp lại không có đủ thời gian để phản hồi cho công chúng, do vậy không có nhiều tác dụng đối với dự thảo cuối cùng. Trong khi đó, tại Nam Phi, Hội đồng Hiến pháp dành khoảng hơn nửa năm để thực hiện các chiến dịch tham vấn người dân về dự thảo Hiến pháp[11].

– Thành lập các cơ quan phụ trách tham vấn

Thông thường, cơ quan có thẩm quyền trực tiếp soạn thảo Hiến pháp sẽ được giao nhiệm vụ chỉ đạo và tổ chức các cuộc tham vấn người dân, bởi vì cơ quan này nắm bắt được rõ ràng các vấn đề cần tham vấn; đánh giá, tiếp thu và phản hồi các ý kiến tham vấn. Ngoài ra, cần phải thành lập một số cơ quan có chức năng hỗ trợ hội đồng/ủy ban Hiến pháp đảm trách các nhiệm vụ cụ thể như cơ quan liên lạc công chúng, các cơ quan hỗ trợ tổ chức các buổi tham vấn…

– Tiếp nhận, xử lý và phản hồi ý kiến

Tiếp nhận, xử lý và phản hồi ý kiến của nhân dân là công việc khó và cũng rất quan trọng. Điều quan trọng nhất là cần phải tiếp nhận đầy đủ các ý kiến của nhân dân, đánh giá đúng mức các mong muốn, nguyện vọng của người dân để đưa vào trong bản Hiến pháp mới. Nếu tổ chức tham vấn nhưng lại không tiếp nhận, lắng nghe các ý kiến của người dân thì cuộc tham vấn sẽ trở lên vô nghĩa. Nhiệm vụ đánh giá, xử lý các ý kiến nhân dân thuộc về Hội đồng/Ủy ban Hiến pháp. Cách tốt nhất thể hiện sự lắng nghe của Hội đồng/Ủy ban Hiến pháp về những tham vấn của người dân là việc phản hồi cho người dân biết những nội dung tiếp thu để chỉnh lý dự thảo ban đầu. Cách làm này tạo ra sự minh bạch, đồng thời tăng cường sự đồng thuận của nhân dân đối với các sửa đổi Hiến pháp. Các giai đoạn tham vấn trong quá trình xây dựng Hiến pháp ở một số quốc gia gần đây cho thấy phần lớn các bản dự thảo đã được thay đổi so với dự thảo ban đầu sau khi tham vấn nhân dân về dự thảo Hiến pháp[12]. Điều này chứng tỏ vai trò quan trọng của sự tham gia góp ý của nhân dân trong quá trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp.

– Lấy ý kiến phải kết hợp với tuyên truyền, giáo dục

Việc lấy ý kiến nhân dân cần phải kết hợp với việc tuyên truyền, giáo dục người dân về các vấn đề Hiến pháp. Công việc này cần phải được tiến hành trong suốt quá trình xây dựng Hiến pháp. Lý do đơn giản của yêu cầu này là người dân sẽ không thể góp ý kiến về các vấn đề Hiến pháp nếu họ không có kiến thức, kỹ năng đầy đủ để đánh giá. Việc đưa ra lấy ý kiến nhân dân mà không có quá trình giáo dục người dân về Hiến pháp thì việc tham vấn sẽ không đem lại hiệu quả.

Người dân cần có thời gian đủ để được giáo dục về các kiến thức, kỹ năng đóng góp vào dự thảo Hiến pháp. Kinh nghiệm thực tế: Với chiến lược giáo dục được chuẩn bị kỹ càng, đa dạng, thời gian dài, có khoảng 30 triệu người dân Nam Phi (chiếm ¾ dân số) đã hiểu biết về quá trình cải cách Hiến pháp, và 20 triệu người nhận thức được hốc cơ hội đóng góp cho quá trình Hiến pháp. Ngược lại, không được giáo dục kỹ càng, người dân Đông Timor và Afganistan đã không thể đóng góp vào quá trình sửa đổi Hiến pháp[13].

Bảng 1: Các giai đoạn tham vấn nhân dân trong quá trình xây dựng Hiến pháp ở một số quốc gia trong giai đoạn gần đây[14]

Quá trình xây dựng Hiến pháp	Tham vấn nhân dân về các vấn đề sẽ được xem xét	Tham vấn nhân dân về nội dung Hiến pháp trước khi soạn thảo	Nhân dân quyết định các dự thảo Hiến pháp
Papua New Guinea [1975]		X	
Peru [1979]		X	
Nicaragua [1987]		X	X
Brazil [1988]		X	
Benin [1990]		X	
Colombia [1991]		X	
Ghana [1992]			X
Tanzania [1992]		X	
Uganda [1995]	X	X	
Nam Phi [1996]		X	X
Eritrea [1997]		X	X
Fiji [1997]		X	
Albania [1998]		X	X
Rwanda [2003]		X	
Bougainville [2004]		X	X
Kenya [2005]	X	X	

Thái Lan [2007]	X	X	X
Bolivia [2009]		X	
Kenya [2010]	X		X
Nepal [đang diễn ra]		X	X
Việt Nam [đang diễn ra]		X (Rất hạn chế)	

>> Bấm vào đây để xem lại phần 1

Tiến sĩ Đặng Minh Tuấn

Khoa Luật, Đại học Quốc Gia Hà Nội

---

[1] Mức độ tham gia của các tầng lớp xã hội trong quá trình sửa đổi Hiến pháp, trong đó có đánh giá việc thực thi Hiến pháp phụ thuộc rất nhiều vào hoàn cảnh chính trị tại thời điểm sửa đổi Hiến pháp: chính trị xung đột hay hoà bình, dân chủ hay độc tài, văn hoá chính trị, báo chí và sự phát triển kinh tế…

[2] Xem Bảng 1.

[3] Xem Nick Booth, Soạn thảo Hiến pháp theo tiến trình minh bạch

Nguồn: https://hienphap.wordpress.com/2013/02/23/lay-y-kien-ve-du-thao-hien-phap-dang-minh-tuan/